

Större flexibilitet i föräldrapenningen - utökade möjligheter att använda dubbeldagar, Promemoria S2023/01375

Bakgrund

I syfte att stärka valfriheten och för att öka förutsättningarna att kombinera familjeliv och högt arbetskraftsdeltagande anger regeringen i budgetpropositionen 2023 att föräldrar bör få fler verktyg och ökade möjligheter att använda föräldrapenningen flexibelt. Regeringen uppger utökade möjligheter att ta ut dagar med föräldrapenning som dubbeldagar som en möjlighet. Socialdepartementet har tagit fram den aktuella promemorian och föreslår att antalet dagar som föräldrar kan använda för samma barn och tid utökas från 30 dagar till 60 dagar. Vidare föreslås att föräldrar ska kunna ta ut dubbeldagar till dessa att barnet är 15 månader, i stället för nuvarande 12 månader. Enligt promemorian föreslås att lagförslaget ska träda i kraft den 1 juli 2024.

Om Naturvetarna

Naturvetarna är fackförbundet för akademiker inom naturvetenskap. Våra drygt 34 000 medlemmar är utbildade inom livsvetenskaperna, de fysiska vetenskaperna, matematik och it. Medlemmarna finns på arbetsmarknadens alla sektorer och många arbetar inom life science, miljö, lant- och skogsbruk.

Naturvetarna har under 2023 års avtalsrörelse på Innovations- och kemiföretagens (IKEM:s) avtalsområde yrkat att den kollektivavtalsreglerade föräldralönen ska börja gälla från första anställningsdagen. Det tillämpliga kollektivavtalet innehåller en karens som innebär att arbetstagare behöver ha uppnått en viss tid i anställning innan det är möjligt att erhålla föräldralön vid föräldraledighet. För att medlemmen ska få fullt föräldraledighetstillägg, vilket motsvarar 126 arbetsdagar, krävs en anställningstid på minst tre år i följd hos samma arbetsgivare. För att överhuvudtaget erhålla lägstanivån av föräldraledighetstillägg, dvs. 42 arbetsdagar krävs en anställningstid på minst ett år. Detta ville Naturvetarna ändra på, med hänvisning till överväganden som ligger mycket nära dem som utredningen lägger till grund för utökade möjligheter att använda dubbeldagar.

Arbetsgivarsidan motsatte sig Naturvetarnas yrkande under förövändningen att arbetsgivarna har behov av arbetstagare i arbete i syfte att lösa bristen på kvalificerad arbetskraft inom avtalsområdet. Denna uppfattning kan vara förstäelig, men behöver belysas ur ett bredare perspektiv. Att bibehålla och rekrytera kvalificerad arbetskraft är en utmaning för branschen och arbetsgivarparten måste därför ta frågan om föräldraförmånens betydelse för den enskilde, men även ur ett jämställdhetsperspektiv, på allvar. Det finns således all anledning att på allvar revidera synen vad gäller kvalifikationstid på föräldraledighetstillägget inte bara för IKEM utan även för arbetsgivarorganisationer i allmänhet.

Naturvetarnas synpunkter

Övergripande synpunkter

Naturvetarna anser att frågor om flexibilitet i föräldrapenning samt i kollektivavtalade tillägg, i form av exempelvis föräldralön, är helt avgörande för ett jämställt arbetsliv men också för att främja återväxt av relevant arbetskraft inom sektorer där det är svårt att hitta rätt kompetens.

Naturvetarna ser positivt på utredningens förslag och vill med förevarande remissvar bidra med ett breddat perspektiv ur arbetsmarknadssynpunkt. Naturvetarna bevakar och analyserar förslag som påverkar möjligheten att förena föräldraskap med arbete på ett flexibelt sätt eftersom frågorna angår våra medlemmar.

3. Möjligheten till samtida uttag av föräldrapenning har haft positiva effekter

Naturvetarna anser att det är av yttersta vikt att såväl staten som arbetsmarknadens parter vidtar samtliga åtgärder som kan uppnå större flexibilitet vid uttag av föräldrapenning och föräldralön. Naturvetarna bekräftar den bild som utredningens rapporter visar, nämligen att kön är den viktigaste bakgrundsfaktorn för hur föräldrapenningdagar fördelas med mellan föräldrarna.

Naturvetarna framhåller ytterligare faktorer som ur ett arbetsmarknadsperspektiv har betydelse för hur föräldraledighet med eller utan föräldrapenning tas ut av enskilda arbetstagare. Ur ett branshperspektiv har det betydelse hur demografin ser ut i ett visst arbetstagar-kollektiv eftersom det påverkar förutsättningarna för tillgång till relevant arbetskraft. Ur Naturvetarnas perspektiv, som organiserar högspecialiserade arbetstagare, behöver frågan om föräldraförmåner analyseras utifrån behovet av att säkra återväxt gällande specifik kompetens. Utformandet av föräldraförsäkringen och kollektivavtalsreglerade föräldraförmåner behöver uppmärksamma faktorer som återspeglar behoven hos den aktuella gruppen arbetstagare och dessa behov är inte statistiska. Ur detta perspektiv kan det vara utmanande att arbetstagare etablerar sig på arbetsmarknaden ungefär samtidigt som en stor andel av befolkningen väljer eller har möjlighet att föda barn, det vill säga mellan 30 och 40 års ålder ungefär.¹

Senare etablering på arbetsmarknaden och senare föräldraskap innebär sammantaget en press på arbetstagare att bygga familj under mindre trygga ekonomiska förutsättningar som följer av att arbetstagarna ännu inte har hunnit arbeta så länge. Samtidigt förhåller sig arbetstagarna till faktumet att möjligheten att skaffa barn inte finns under alla perioder i livet och att det kan bli svårare att bli förälder senare i livet. Enligt Naturvetarnas egen

¹ Akademikers arbetsmarknad - Vilka är de och hur går det för dem? September 2015, versionen som var tillgänglig på hemsidan www.saco.se den 26 maj 2023, s. 44.

undersökning Naturvetarbarometern överväger 29% av medlemmarna att byta arbetsgivare inom en femårsperiod.²

Tabell 1. "Planerar du att byta arbetsgivare?"

| | Antal | Procent |
|--------------------|--------------|-------------|
| Ja, inom ett år | 663 | 11% |
| Ja, inom fem år | 1 114 | 18% |
| Ja, på längre sikt | 1 043 | 17% |
| Nej, troligen inte | 1 606 | 26% |
| Kanske | 1 344 | 22% |
| Vet ej | 382 | 6% |
| Total | 6 152 | 100% |

En viktig faktor som gör både den enskilda arbetsgivaren attraktiv, likväl som Sverige attraktiv som arbetsgivarnation är ett flexibelt och generöst förmånssystem för föräldrar.

Tabellen enligt nedan är hämtad ur Naturvetarbarometern från 2022, den illustrerar väl föräldraförmåners betydelse vid val av arbetsgivare då hela 50 % av respondenterna svarade att frågan är ganska eller mycket viktig.

Tabell 2. "Hur viktigt är löneutfyllnad vid föräldraledighet?"

| | Antal | Procent |
|----------------------------------|--------------|-------------|
| 1. Helt oviktig | 735 | 12% |
| 2. Ganska oviktig | 405 | 6% |
| 3. Varken viktigt eller oviktigt | 1 334 | 21% |
| 4. Ganska viktigt | 1 772 | 28% |
| 5. Mycket viktigt | 1 367 | 22% |
| Vet ej | 675 | 11% |
| Total | 6 288 | 100% |

Utredningen hänvisar till en rapport som visar att var femte barn fött 2017 har en pappa som inte tog ut några föräldraledighetsdagar alls under barnets två första levnadsår. Även om rapporten drar slutsatsen att det blivit en jämnare fördelning av uttaget av föräldrapenning över tid, så visar den samtidigt att män använder en stor andel av sin nyttjade föräldrapenning efter barnets tvåårsdag i form av kortare ledighetsperioder. Naturvetarna välkomnar att utredaren analyserar orsakerna bakom rapportens slutsatser, men efterlyser arbetsmarknadsperspektiv i analysen.

Med hänvisning till studien Nyttjande av dubbeldagar bland förstagångsföräldrar, (Försäkringskassans korta analyser 2022:5) konstaterar utredaren att andelen föräldrar som delade jämställt på föräldrapenningen var högre för de som använt många

² Naturvetarbarometern 2022.

dubbeldagar. Föräldrar med lägre inkomst använde i genomsnitt fler dubbeldagar jämfört med föräldrar med högre inkomster. Enligt studien kan skillnaden möjligen förklaras av att föräldrar med större ekonomiska marginaler kan välja mer obetald ledighet än de med små marginaler.

Att kvinnor statistiskt har lägre löner än män är fortfarande en faktor som har betydelse för vem av föräldrarna som tar ut föräldraledigheten – även om det är en faktor både kan tala för och emot att kvinnor tar ut föräldraledighet beroende på vilka förmåner höginkomsttagaren i familjen har tillgång till. Naturvetarna har i förbundets lönestatistik noterat ett trendbrott i lönegapets nedåtgående trend, som de senaste åren har stagnerat runt 10 procent. Med andra ord tjänar män i genomsnitt 10 procent mer än kvinnor. Särskilt bekymmersamt är lönegapets utveckling i två av Naturvetarnas sektorer; i den digitala sektorn har lönegapet sedan 2012 ökat med tre procentenheter och i livsmedelssektorn (inklusive lantbruk och djursjukvård) har lönegapet ökat med tre procentenheter sedan 2020.³

I situationer då de ekonomiska marginalerna är små är det rimligt att anta att den lösning för finansiering av föräldraledighet som minst påverkar den ekonomiska situationen är den som föräldrarna kommer att välja. Det är då troligt att föräldrarna ställer sig frågan om vem av föräldrarna som skulle gå "mest ekonomiskt opåverkad" igenom en föräldraledighet i termer av inkomstnivå. Större möjlighet att ta ut dubbeldagar kommer motverka att en förälder behöver vara föräldraledig utan föräldrapenning vid samtidig ledighet, men det motverkar inte faktumet att en av föräldrarna får ett lönebortfall. I den situationen har arbetsmarknadens parter ett ansvar för att försöka förbättra situationen, dels genom att verka för jämställda löner, dels genom att erbjuda föräldraförmåner som innebär att negativ påverkan på inkomst minimeras under föräldraledigheten, exempelvis genom föräldralön. Dessa perspektiv bör också beaktas i nuvarande utredning om utökade möjligheter till dubbeldagar för att få en helhetsbild att grunda konsekvensanalysen på.

Naturvetarna anser att jämställdhetsaspekten är helt central i övervägandena bakom förslaget att utöka möjligheten att ta ut dubbeldagar och särskilt i fråga om kvinnors förutsättningar för återgång till arbete efter föräldraledighet. Att kvinnors sjukfrånvaro ökar i samband med familjebildning är därför en viktig faktor att analysera och ta hänsyn till. Utredningen konstaterar att den ökade risken för att kvinnor sjukskriver sig bottnar i dubbelarbete gällande ansvar för hemmet kombinerat med ett förvärvsarbete. Av en studie från IFAU, som utredaren hänvisar till, framgår att kvinnors sjukfrånvaro ökar när de fått barn och att skillnaden mellan kvinnor och mäns sjukfrånvaro kvarstår så långt som 16 år efter barnets första födelse. Studien visar även ett samband mellan inkomstutveckling efter första barnets ankomst. En sämre inkomstutveckling kan orsakas av större familjeansvar. Detta faktum leder i sig till att anknytningen till arbetslivet sänks och därmed även tröskeln till sjukskrivning.

Naturvetarna har funnit att yrkesverksamma som arbetat i maximalt 10 år löper större risk att få lägre löneutveckling om deras etablering på arbetsplatsen är lägre. Enligt Naturvetarnas löneenkät (2022) skiljer sig löneutvecklingen 2,3 procentenheter, till förmån för de nya på arbetsmarknaden som till större del arbetar på arbetsplatsen. Det är alltså av stor vikt att etablering och relationsskapande kan ske på lika villkor under ens första tio

³ Naturvetarnas löneenkät (2012–2022).

yrkesverksamma år. Ett ojämnt uttag av föräldrapenningen skulle således kunna äventyra elimineringen av lönegapet mellan män och kvinnor. Att kvinnor på grund av sjukskrivning förhindras från att etableras på arbetsplatsen kan därmed ytterligare bidra till den negativa utvecklingen vad gäller löneskillnader mellan kvinnor och män.

Enligt rapporter som utredningen refererar till har mäns ökade ansvar för hem och omsorgsarbete positiva effekter på kvinnors hälsa. Även för männens del finns det studier som indikerar att män som delar föräldraledighet lika upplever mindre föräldrelaterad stress än de som inte delar lika. Perspektivet som utelämnas är huruvida risken för ohälsa och sjukskrivning påverkas av att ha varit den av föräldrarna som genomgått en förlossning och en graviditet. Även graviditet och förlossning utan medicinskt konstaterade komplikationer kan innebära stor påfrestning på en människokropp och det kan krävas olika grad av rehabilitering för att återfå sin hälsa. Att i det läget samtidigt ensam vara föräldraledig för att ta hand om ett nyfött barn innebär i många fall en stor belastning på den barnafödande föräldern.⁴

Naturvetarna anser att det är motiverat att identifiera den barnafödande föräldrarnas behov av avlastning från en medförälder för att få möjlighet till återhämtning och rehabilitering. Sådan avlastning kan ha långtidsverkande effekter för den barnafödande föräldrarnas förutsättningar att återkomma till arbetsmarknaden.

Sammantaget ser Naturvetarna ser positivt på promemorians förslag och tillstyrker förslagen i sin helhet, med vissa kompletterande synpunkter och förhoppningar om bredare angrepp på frågorna i framtiden.

4.1 Möjligheterna att använda dubbeldagar bör förbättras

Utredningens förslag: Föräldrapenning ska få lämnas för samma barn och tid till båda föräldrarna samtidigt i högst 60 dagar fram till dess att barnet är 15 månader.

Naturvetarna tillstyrker förslaget. Som en av arbetsmarknadens parter ser vi bland våra medlemmar ett stort behov av flexibilitet och valfrihet i föräldraförsäkringen då det är en viktig förutsättning för att förena föräldraskap och arbete.

Utredningens förslag utgår från undersökningar som visar på vissa positiva effekter för kvinnors hälsa och att möjligheten till en samtidig ledighet tidigt i barnets liv kan bidra till en mer jämställd fördelning av föräldrapenning. Detta konstaterande illustrerar väl hur viktigt det är att lagstiftaren har en förståelse för effekten av en periodisering av stödet till föräldrar. Möjligheten att bli förälder finns inte under hela arbetstagarnas livstid och föräldraskapet som sådant genomgår stora förändringar beroende på barnets ålder och omständigheterna i övrigt. Att situationsanpassa ekonomiskt stöd till föräldrar utefter omständigheterna i det enskilda fallet är därför en åtgärd som kan få rätt effekt vid rätt tillfälle. Exempelvis ammar ofta en förälder barnet under den första tiden i livet, en omständighet som talar starkt för att endast den föräldern är föräldraledig. Ökade möjligheter till att använda dubbeldagar gör att även föräldern som inte ammar kan få en

⁴ Se bl.a. debatten "Eftervården året efter förlossningen måste förstärkas", tillgänglig den 26 maj 2023 via hemsidan <https://www.dagensmedicin.se/opinion/debatt/eftervarden-aret-efter-forlossningen-maste-forstarkas/>.

tidig och nära kontakt med barnet och delta i etableringen av rutiner som utvecklas i samband med det nya föräldraskapet.

Motsvarande överväganden är aktuella för Naturvetarna i frågor om förmåner som ska komplettera den statliga föräldraförsäkringen. Föräldralön utan karens har samma initierande effekt som utökade möjligheter till dubbeldagar; det kan ge effekten att föräldern som inte har fött barnet kan vara närvarande i omvårdnaden om barnet redan från början, även för föräldrar som nyligen har etablerat sig på arbetsmarknaden och/eller är nya i anställning eftersom det leder till stärkta ekonomiska förutsättningar. Det ger samtidigt effekten att trycket på den barnafödande föräldern lättas som en följd av att både fler dubbeldagar och slopad karens leder till större utrymme för återhämtning.

Naturvetarna ställer sig frågande till att utredningen inte analyserar effekten av att förslaget inte tillför fler dagar med föräldrapenning till föräldrarna.⁵ Ett fullt uttag av de 60 möjliga dubbeldagarna innebär i praktiken att föräldrarna får en kortare period av föräldraledighet med föräldrapenning, givet att de ytterligare 30 dagarna med föräldrapenning måste tas från det totala antalet. Det kan innebära att föräldrarna behöver återgå i arbete tidigare än vad de har tänkt och att barnet är i behov av barnomsorg tidigare än önskat. Utredningen konstaterar att det finns stora variationer avseende när barn börjar förskola och konstaterar att ungefär hälften av 1-åringarna var inskrivna i förskola 2021.⁶ Det saknas en analys av huruvida en förkortning av perioden med föräldrapenning totalt kan verka avhållande på föräldrars uttag av dubbeldagar, exempelvis på grund av svårighet att få önskad barnomsorg eller av andra orsaker som handlar om det enskilda barnets bästa.

Då förslaget om ett ökat antal dubbeldagar motiveras av överväganden som motsvarar dem som låg till grund för ett utökat antal s.k. pappadagar⁷, nämligen att öka männens delaktighet i vården om barnet, så är det rimligt att komma till samma slutsats vad gäller längden på perioden med föräldrapenning. Vid införandet av en andra pappamånad förlängdes perioden med föräldrapenning med anledning av ett barns födelse med trettio ersättningsdagar motsvarande föräldrarnas sjukpenninggrundade inkomst.⁸

Naturvetarna menar att utredningen saknar en tillräckligt djupgående analys av huruvida förslaget kommer få önskad effekt om inte den totala perioden med föräldrapenning förlängs vid uttag av dubbeldagar. Utredningen uttrycker visserligen att möjligheten att använda dubbeldagar inte kan vara alltför omfattande och Naturvetarna instämmer i att det också är viktigt att vårdnadshavare har ensamansvar för barnet av de skäl som framgår av utredningen.⁹ Det framgår dock inte någon förklaring till varför det totala antalet dagar med föräldrapenning inte bör utökas i motsvarande mån som möjligheten att använda dubbeldagar, i fallet då dubbeldagarna används. En sådan ökning skulle sannolikt utgöra den motivation som krävs för att dubbeldagar tas ut i större utsträckning än vad som gäller hittills.

⁵ Större flexibilitet i föräldrapenningen - utökade möjligheter att använda dubbeldagar, Promemoria S2023/01375, s. 15–16.

⁶ Ibidem.

⁷ Föräldraförsäkring och föräldraledighet, prop. 2000/01:44 s. 26,

⁸ Ibidem.

⁹ Större flexibilitet i föräldrapenningen - utökade möjligheter att använda dubbeldagar, Promemoria S2023/01375, s. 14.

NATURVETARNA

Sofia Söderberg
Förbundsjurist

Daniel Wallin
Ombudsman, avtalsansvarig IKEM

Frida Lawenius
T.f. Förbundsdirektör